

テインセインの強みと弱み（特集 ミャンマー改革の3年 -- テインセイン政権の中間評価(2)）

著者	中西 嘉宏
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	221
ページ	6-9
発行年	2014-02
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00003522

テインセインの強みと弱み

中西 嘉宏

●はじめに

ミャンマーが変わりはじめて約三年となる。ブームもずいぶん落ち着いてきて、同国が今すぐにでも民主化と経済発展を達成するかのような行き過ぎた期待はさすがになくなりつつある。

冷静にみて、二〇一一年に起きた民政移管は、憲法も議会もない直接軍事政権から、非民主的ながら限定的な自由が許された立憲体制への移行である。その点ではいわゆる民主化と呼べるものではないだろう。制度的な民主制をミャンマーが実現するためには、大幅な憲法改正とこれから何度かの公平で自由な選挙が必要となる。

経済も、将来予測ではインフラ整備などがある程度進んだ二〇一〇年代後半にならないと産業化をとまなう成長は起こりそうにない。世界銀行の「世界ビジネス環

境調査」では、ミャンマーは一八九カ国中一八二位と、依然として投資環境はよくはない。

要するに、長く特殊な国だったミャンマーが、普通の国になりつつあるというのが現状で、他の東南アジア諸国ではあたり前にあるものが、少しずつそろってきているという段階だろう。先は長い。

こうしたことは、現地を知っている人間からすると特段新しい指摘ではないのだが、世界のミャンマーに対する期待水準はまだまだ高く、注目の的はなんといっても民主化の進展だろう。いや、もつと有り体にいえば、アウンサンスーチーが大統領になるかどうかである。

一九九一年にノーベル平和賞を受賞した彼女の国際的知名度は図抜けており、長年にわたって自宅軟禁の身に置かれても戦い続けた

●なぜ予想できなかったのか？

ミャンマー政治については、今も民主主義／非民主主義という二分法、あるいは「軍事政権対市民社会」という対立図式が用いられる。残念ながら、これではミャン

マー政治はみえないし、この図式のために現在起きている変化を我々は予想できなかった。

二〇〇七年、ミャンマーでは全国的に大規模な反政府運動が起きた。僧侶の主導で経済改革と政治改革を国民は求めた。ところが、国軍の弾圧によって一〇〇人を超える犠牲者を出して、あえなく運動は終わる。この国に変化はそう簡単には訪れないだろう、多くの観察者はそう考えた。たとえ軍政主導の憲法起草が進んでいても、二〇一〇年に二〇年ぶりの総選挙が実施されても、変化への期待は薄かったのである。

一方で、政権内部の権力闘争や、国軍指導部内の差異について我々は十分に理解できず、多くの将軍たちは頂点に君臨するタンシュエ上級大将と大きく変わらな

いと仮定してきた。他の有力国軍将校とはやや肌色を異にするとみられた諜報畑出身のキンニョン将

軍（元SPDC（国家平和発展評議会）第一書記、その後首相）が二〇〇四年に失脚してからは、市民社会に対しても外交的にも強硬な勢力が政権中枢部の大半だとみなしてきた。

今から考えると、そうした一枚

岩にみえた政権中枢部でも、タンシュエおよびマウンエー大将といった一九三〇年代生まれの将校たちと、現大統領のティンセインやシュエマン現人民議長といった一九四〇年代生まれの将校たちの間には、政治的な認識の違いがあった。その世代間の認識ギャップが、タンシュエの引退によって目にみえるかたちで現れたのが変化の背景にはある。

権力者たちの力関係、派閥や認識のギャップにもう少し注意を払うことで変化の予想は可能だったかもしれない。民主化だとか、政府対社会という単純な二分法だけでは状況の把握を誤るということである。

●大統領の指導力

反省はこれぐらいにして、民政移管後の政治状況を考えてみたい。ここで焦点をあてたいのは大統領である。なぜなら、二〇一一年三月以来、一貫してティンセイン大統領の指導力に注目が集まってきたからである。ミャンマーのゴルバチョフと呼ばれ、一時はノーベル平和賞候補という報道が出たりもしていた。

彼は就任から半年もたたない二

〇一年の八月にはアウンサンスーチーとネーピードーで会談を持ち、前政権ではその存在すら認められていなかった政治囚を積極的に解放した。ティンセインにとって第一の課題は国内の経済発展であり、そのためには欧米からの制裁解除がなければ何もはじまらないことから、和解の道を探ったのであろう。一九九二年以来、約二〇年にわたって同国を支配してきたタンシュエが、民主化勢力との対話をほとんど進めなかったのと対照的だ。

対して、アウンサンスーチーも政権への協力の道を選ぶ。そこには彼女の年齢（一九四五年生）や彼女が指導する国民民主連盟（NLD）の組織力の弱さという要因、さらに「大統領となら協力できる」と語ったことから、ティンセインとの個人的な信頼関係も影響しているようにみえる。詳細は前月号特集の根本氏の論説に譲るとして、この政治和解が、その後の外交関係の改善や国内の政治的自由化、経済改革などに弾みを付けたことは間違いない。

では、この大統領の指導力はどこから生まれてきたのだろうか。まず、指導力を発揮できる環境だ

が、これは何を言ってもタンシュエの引退が大きい。また、彼が自身の後継について、独裁者に多いパターンである親族の登用などではなく、あくまで国軍の実力者を指名したことも重要だろう。国軍内部の序列を意識した新政権の顔ぶれと、タンシュエが引退後にはまったく政治に関与していないという引き際の良さ（あくまで今までのところだが）によって、移行はスムーズに進んだ。

ところで、ティンセインという人物は、国防省の局長をつとめてそのあとにSPDC第一書記、さらに首相になり、そして二〇一一年三月に新大統領として政権を譲り受けるまでの間、この国には政治経済改革が必要であるという認識を持ちながら、それを一切口外せずにタンシュエに従ってきたことになる。なんとも興味深い。

彼がなぜ改革志向を抱くようになったのかについてはよくわかっていないが、ひとつに彼自身がイラワジデルタの農村の出身であること、また首相時代に外遊を経験し、ミャンマーの発展の必要性和可能性を実感したことも大きいだろう。二〇一一年五月に開催された大統領主催の第一回ワーク

ショップのテーマが「農村開発と貧困削減」だったことはそれを象徴的にあらわしている。タンシュエとは異なる認識と問題意識を持った人物が大統領になったわけである。

●大統領の力は強いのか

過去五〇年近くにわたって軍事政権下にあった国に、ティンセインは政治的自由化をもたらした。それが民主化でないにしても、大変なことである。指導者の決断によって国がこんなにも変わるものなのかと驚かされる。五人が集まっただけでも逮捕できるような法律があったところから、労働組合の組織が許され、言論の自由が認められ、二〇一二年からはNLDも政府からの妨害なく活動ができていくという。

これほど政治、経済、社会を変えることができたのだから大統領の権限はよほど強いものだと思像されるが、実のところ、憲法上の大統領権限はそれほど強くない。

二〇〇八年憲法が想定する国の編成は大統領制である。ただ、やや変則的な大統領制といってもよく、国民の直接選挙ではなく、人民院、民族院の二院からなる連邦

議会の議員たちによって大統領が選出される。大統領に就任すると、議員を辞職し、また、政党からも党籍を抜かなければならない（憲法第六四条）。これは議院内閣制と違って大統領という立場が議会から独立していることを意味する。独立はしているものの、憲法上では大統領は連邦議会に責任を負うことになっていて（憲法第二〇三条）、議会による大統領罷免権が認められているが（憲法第七一条）、大統領に議会の解散権はない。

大統領が立法に関与する権限については、大統領の力の重要な指標ともいえる拒否権、要するに議会で可決された法案を拒否して議会に差し戻す権限については認められている（憲法第一〇六条一項）。ところが、議会に法案修正の義務はなく、両院を合わせた連邦議会において同法案が再可決された場合、仮に大統領が署名を拒否しても法案は成立する（憲法第一〇六条二項）。

以上の点を考えると、ミャンマーの大統領権限は一般的に思われているほど強くなく、他国と比較しても弱い方に入るかもしれない。立法府と意見が食い違えば、

与党に押し切られる仕組みになっているからである。したがって、与党が大統領を支持するという党派的な要素がテインセインの指導力にとって決定的に重要なわけである。

党派的な政治力は制度的な権限と違って変化しやすい。それを見越してか、大統領は就任当初から大統領顧問として学者や元官僚を配して大統領の指導力強化をはかった。ただ、顧問たちに権限がなかったために十分に機能せず、二〇一二年九月には内閣改造で大統領府付き大臣をそれまでの二名から六名に増員し、彼らが大統領からの指示を受けて各大臣を統括することになっている。現在（二〇一三年一月）、大臣、副大臣の数は合計で九三人という大所帯だ。

立法府の大統領に対する優位という制度状況は、独裁的な権力を制限するという民主的な意図でできたというよりも、大統領と与党党首、国軍司令官という三つの権力者による集団指導体制を念頭に置いてのことであろう。連邦議会の八割を越える議席は、与党である連邦団結発展党（USDP）と国軍司令官の任命議員によって占

められていて、三者が協調している限り、体制は揺るがないというのが制度の前提となっていた。少なくとも、政権発足から二年はそれほど問題がなかった。

●反腐敗法の政治過程

しかし、少しずつ大統領の指導力にほころびが出ている。それは、大統領の力が弱くなったというよりも、大統領と与党が必ずしも一枚岩ではない、というあたり前の事実と、上記の制度的な力関係から生じている。

たとえば二〇一三年七月三〇日に連邦院（人民院と民族院との両院による立法機関）で可決された「反腐敗法」（Anti-Corruption Law）をとりあげてみよう。同法案は二〇一二年七月四日に民族院に提出されたもので、テインセイン大統領が就任当初から掲げていた目標である「よき統治」と「クリーンな政府」のための重要な法案である。また、「国連反腐敗条約」（United Nations Convention Against Corruption）をミャンマー政府は同年一二月二一日に批准しているおり、外交的にも重要だった。

同法案は議会での審議をへて二

〇一三年二月八日に連邦院で可決されて大統領のもとに送られた。

大統領は拒否権を発動して一二の修正提案を付して議会に差し戻した。しかし、修正されたのはわずか二点で、ひとつは法案名で、当初「反賄賂法」だったのが、議会が大統領の提案を受け入れて「反腐敗法」となった。もうひとつは、反腐敗コミッションの調査に関する些末な文言の補足であった。

残り一〇に含まれる提案はまったく法案に反映されることなく議会で再可決された。再可決を受け入れるプレスリリースのなかで大統領は再度修正の必要性を訴えたうえで「上記の状況ではあるものの、私は議員の多数の意思に敬意を払って法案に署名をする」と記している。ただ、大統領が議会に敬意を払おうが払うまいが、許される拒否権行使は一度だけであり、再可決された法案は仮に大統領が署名を拒否したとしても成立する。

ちなみに、同法案の採決の結果は賛成二九一票と反対二二一票であった。これはひとつに、連邦院の過半数で再可決を認めているという議会有利の制度設計が大統領に不利に働いたことを示す。また

同時に、この採決の票数が示すのは、与党USDPに党議拘束がかかっていなかったということである。このUSDPが持っている、政党としての性質も大統領の指導力に影響を及ぼすだろう。

そもそも同党は軍事政権時代の一九九三年に体制翼賛組織として生まれた連邦団結発展協会（USDA）を母体としている。当時、公務員とその家族が主たるメンバーに、軍事政権のリーダーたちが後援者であった。二〇一一年の総選挙に向けて同協会は政党に改組される。幹部クラスには退任した有力将校がのきなみ就任した。現在の党首は下院議長であるシュエマン、副党首はテーウ、エイミンと全員が元将軍である。

こう書くと党首を頂点に統合された組織であるかのようなイメージを持ってしまいが、結成した経緯からもわかるように、何か共通の理念や利益またはカリスマ的指導者を核にしてできた政党ではない。指導層こそ国軍出身者という共通した経験を基盤にした人間関係があるが、所属議員で最も多いのは実業家で、次に多いのは公務員である。筆者が話を聞いた限り、自身の意思で立候補したとい

うより、当時の軍事政権の幹部から依頼を受けるかたちで立候補を決断したものが少なくない。その点で、結束力が強い集団とはいえないわけで、これも大統領の指導力を不安定化させる要因だろう。

さらに、はやくも二〇一五年に予定されている次の選挙にむけての駆け引きがはじまっている。鍵はアウンサンスーチーである。本来、USDPは約五〇年の軍事政権の遺産を継承しており、NLDに比べると、はるかに安定した組織と財政基盤を持つ。しかし、両党に対する国民的な人気はまったく違う。アウンサンスーチーのカリスマは依然として強大であるが、USDPの背後に、人々は当然ながら軍事政権の影をみる。どれだけ組織力に差があっても、選挙が人気投票あるいは軍政時代も含めた業績評価投票になってしまえば、与党の勝利は保証されない。一九九〇年の総選挙で社会主義時代の独裁政党の後継であった民族統一党が、結成間もないNLDに大敗した過去を想起させる。そんなことは議員が誰よりも懸念しており、特に大統領を目指す現与党党首のシュエマンにとって

スーチーに奪われることになりかねない。それもあって、シュエマンはアウンサンスーチーとの協力姿勢を示しつつある。例えば、二〇一三年七月に提出された、農民の権利保護という名の下、政府による農産品の買い取り保証を含んだ法案は、二人を中心として議員立法により議会に提出された（二〇一三年一〇月に可決）。全議員の七%弱にしか過ぎないNLDと協力して法案を準備するというのは、そこにシュエマンからの政治的メッセージが含まれていると推測しないわけにはいかない。一部では二〇一五年の両党の選挙協力と連立内閣の実現が予想されているが、まだわからない。

●政治社会の復活

二〇一一年にミャンマーの政治経済に転換点が訪れるとは、ほとんどの人が考えなかった。対して、二〇一五年あるいは二〇一六年がこの国の転換点になることは誰でもわかる。そしてわかるからこそ、現政権とリーダーたちは不安を感じ、民主化勢力は期待を高め、国内外から政権に圧力をかける。それが政治家たちの行動に影響を与えている。現体制が続く

か、USDPとNLDとで連合ができるのか、一気に民主化するのか、はたまた国軍が介入するか。まだ不確定だが、ついに政治らしい政治の時代がミャンマーにも訪れたと実感する。

（なかにし よしひろ／京都大学）